УДК 002.6; 021

Сулимин А. Н.[1]

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ОТКРЫТОГО (ЭЛЕКТРОННОГО) РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация. В статье рассматриваются основные направления развития электронного регионального управления Астраханской области. Главные особенности реализации принципов открытого регионального управления заключаются в том, что процессы совершенствования государственной гражданской службы отстают от развития институтов открытости. Поэтому возникает необходимость использования электронных технологий для дебюрократизации гражданской службы.

Ключевые слова: открытое региональное управление, краудсорсинг, информационное общество, государственные и муниципальные услуги, открытый бюджет, открытый кадровый отбор.

Sulimin A. N.

THE PARTICULAR IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF OPEN (E) REGIONAL GOVERNANCE IN THE ASTRAKHAN REGION

Abstract. In the article are considered the main directions of development of electronic regional government of the Astrakhan region. The main features of realization of the principles of open regional government are that processes of improvement of the public civil service lag behind development of institutes of openness. Therefore, there is a need of use of electronic technologies for debureaucratization of civil service.

Keywords: open regional management, crowdsourcing, information society, public services, open budget, and open a personnel selection.

Интенсивность информационных обменов в обществе требуют от системы государственного управления значительно больше открытости в целях повышения качества жизни, обеспечения устойчивого развития и конкурентоспособности страны. Участие общества в государственном управлении приводит к обеспечению понятности работы органов власти, прозрачность процедур разработки и принятия решений. Выполнения всех мер повысит уровень доверия граждан к системе государственного управления, что влечет за собой добросовестную работу госорганов и затем повышения уровня жизни общества в целом. Это современный ответ на множество вопросов, с которыми сталкивается власть и общество.

Реализация открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации является одной из важнейших составляющих обеспечения устойчивого развития регионов. Для эффективного продвижения инициатив в области открытости государственного управления и вовлечения граждан важно «успешное начало» – результаты в значимых для общественности региона направлениях в первые полгода работы. Для этого следует, в первую очередь, оценить потенциал региона в данном направлении и круг приоритетных вопросов, решение которых может быть найдено с помощью механизмов открытого государственного управления и будет иметь широкий общественный резонанс.

Поэтому нами была проведена самостоятельная диагностика позиций и возможностей Астраханской области в вопросах открытости государственного управления. Согласно методическим рекомендациям по внедрению принципов и механизмов открытого государственного

[1] *Сулимин Александр Николаевич*, кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Астраханский филиал РАНХиГС

Sulimin Aleksandr, Candidate of Political Science, Associate Professor of the Department of State and municipal administration Af RANEPA

управления в субъектах Российской Федерации для начала внедрения открытости государственного управления в регионе требуется принятие набора нормативно-правовых актов. [1]

В целях формирования устойчивой электронной инфраструктуры как платформы открытого регионального управления на территории Астраханской области в 2009 году была создана Комиссия по развитию информационно-коммуникационных технологий и информационной безопасности. [6] В 2010 году был разработан план перехода на предоставление государственных (муниципальных) услуг в электронном виде [7] с дальнейшем созданием правовой базы определяющей порядок предоставления и получения документов и информации путем межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении государственных услуг в Астраханской области и порядок формирования и ведения регионального реестра государственных услуг (функций) Астраханской области и регионального портала государственных и муниципальных услуг (функций) Астраханской области. [5]

Комиссия по развитию информационно-коммуникационных технологий и информационной безопасности утвердила правила подготовки планов информатизации исполнительных органов государственной власти Астраханской области. Необходимым компонентом системы открытого регионального управления является создание набора открытых данных в сети Интернет, которые были закреплены распоряжением Правительства Астраханской области. [9]

Во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601, [8]направленного на совершенствование системы государственного управления министерством экономического развития Астраханской области была разработана государственная программа «Информационное общество Астраханской области» рассчитана на 2015 – 2019 годы. [10] Разработка «дорожной карты» электронного правительства Астраханской области проводится при экспертном участии Комиссия по развитию информационно-коммуникационных технологий и информационной безопасности. В состав экспертных и рабочих групп Комиссии согласно Распоряжению могут включаться представители исполнительных органов государственной власти Астраханской области, иных органов государственной власти, органов местного самоуправления Астраханской области, организаций, предпринимательских структур, общественных и научных организаций.

Повышение доступности и прозрачности информации о государственной деятельности является следующим принципом реализации системы открытого регионального управления. По этому показателю портал органов государственной власти Астраханской области занял 5-е место в рейтинге Фонда свободы информации. [9] Набрал обороты проект по публикации наборов открытых данных, позволяющих пользователям в удобном формате использовать сведения, находящиеся в распоряжении органов власти. Это различные сведения: от реестров выданных лицензий до цен на продукты питания на рынках и ярмарках. Таким образом, работа органов власти становится более прозрачной для общества. Реализована возможность использования «сырых» данных разработчиками приложений и сервисов, а также журналистами, исследователями, научными сотрудниками, и другими заинтересованными лицами для формирования социально-экономических, научных исследований.

В настоящее время уже существует целый ряд информационных технологий, которые обеспечивают взаимодействие органов исполнительной власти и жителей Астраханской области на принципах открытости. Активно развивается информатизация исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований Астраханской области. Ключевым информационным ресурсом органов власти Астраханской области является Интернет-портал – www.astrobl.ru. На нем можно найти необходимую информацию о деятельности исполнительных органах Астраханской области, изучить открытые данные, ознакомиться с актуальными вопросами региона и многое другое.

На портале электронного правительства (http://egov.astrobl.ru) размещены наборы открытых данных по исполнительным органам государственной власти Астраханской области, федеральные и региональные новости, предоставлены ссылки на электронную карту, электронную

регистратуру, электронный дневник и на другие сервисы электронного правительства Астраханской области.

Анализ реестра открытых данных на сайте электронного правительства показывает, что по результатам 2014 года размещено 120 наборов открытых данных, в то время как по итогам 2013 года их число составляло 10. Таким образом, на региональном уровне успешно реализуется необходимый критерий успешности открытого регионального управления – массивы открытых данных. Доступность открытых данных сможет не только активизировать граждан к получению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, но и привлечь наиболее активных пользователей сети к участию в государственном и муниципальном управлении.

Создание интернет-портала Государственных и муниципальных услуг (www.gosuslugi.ru) способствует развитию более прозрачной и менее коррупциогенной среды взаимодействия власти и общества. Для получения государственных услуг в электронном виде необходимо зарегистрироваться на портале. Процедура регистрации занимает от 1-10 дней (это связано с обработкой паспортных данных и СНИЛСа). После электронной регистрации можно подтвердить учетную запись лично в отделе технологий и проектов электронного правительства департамента административной реформы и электронного правительства министерства экономического развития Астраханской области, либо через портал «Ростелеком».

Астраханская область достигла высоких показателей по развитию электронных услуг. Так, в электронную форму переведены 889 государственных и муниципальных услуги, что на 27% больше чем в 2013 году. Астраханская область занимает 7 место по России по количеству услуг, заказанных через Единый портал государственных и муниципальных услуг. Общее число за 2012-2014 годы превысило 12,5 тыс. услуг. На конец 2014 года на Портале представлена информация о 1722 услугах и функциях, что на 32% больше чем в 2013 году (193 – региональных, 1517 – муниципальных, 12 – федеральных), при этом 889 услуг опубликованы в электронном виде. Из них: 124 – региональных, 765 – муниципальных). 12 федеральных услуг также доступны в электронном виде.

В 2014 году обеспечена возможность для заявителей получать более 900 видов услуг в электронном виде через Портал, что превышает аналогичный показатель 2013 года на 50%. В результате проведенной работы количество услуг, предоставленных в электронном виде в 2014 году, увеличилось и составило – 2 719 629 (с учетом записи на прием к врачу). Для сравнения в 2011 году оно составляло – 6 589, в 2012 – 1 023 654, в 2013 – 2 180 973. [2]

Для получения государственных и муниципальных услуг по принципам «одного окна» в Астраханской области развивается сеть многофункциональных центров (МФЦ). Для получения услуги необходимо выбрать филиал района, в котором проживает гражданин (например, филиал МФЦ в Ленинском районе г. Астрахани). Предоставляется, перечь категорий, который поможет решить конкретный вопрос (например, образование и наука, здравоохранение, имущество и другие). Если внимательно ознакомится с порталом, то можно заметить, что в некоторых категориях отсутствуют необходимые услуги. Это говорит, что формирования реестра услуг все еще находится в стадии становления.

Кроме этого, в области развивается система электронного документооборота исполнительных органов государственной власти Астраханской области. В 2008 году администрация губернатора Астраханской области приняла целевую программу, направленную на повышение эффективности работы исполнительных органов государственной власти. Одной из главных задач стало построение единой информационно-технологической инфраструктуры органов власти, объединяющей территориально распределенные информационные ресурсы. В качестве неотъемлемой части новой системы требовалось создать систему электронного документооборота и с ее помощью наладить оперативное и прозрачное взаимодействие более чем 40 структурных единиц, находящихся в ведомстве губернатора Астраханской области, в числе которых – 12 министерств, 9 агентств и 8 служб.

Проходит развитие и поддержка центров обработки данных и телекоммуникационных узлов Правительства Астраханской области. Завершено включение исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Астраханской области в единую мультисервисную телекоммуникационную сеть с использованием сертифицированных средств шифрования – обеспечено защищенными каналами связи более 250 точек подключения на территории региона (на 100 точек больше, чем в 2014 году). [2] Это способствует безопасной передаче и обработке персональной информации жителей региона, которая используется, в частности, при оказании государственных услуг.

В целях повышения эффективности расходования бюджетных средств и эффективности антикризисных мер в Астраханской области ведется разработка информационной системы «Открытый бюджет» Предполагается обеспечение возможности оперативного мониторинга бюджетного процесса на территории Астраханской области в режиме реального времени. [3]

Кроме этого, разработана государственная автоматизированная система «Управление», которая позволит оперативно обрабатывать массив данных о социально-экономическом развитии региона и каждого муниципалитета. Предполагается отработка взаимодействия с муниципальными образованиями и федеральным сегментом ГАС «Управление», внедрение централизованного хранилища данных социально-экономических показателей развития, обеспечение возможностей проведения динамического, структурного, комплексного, кластерного, сравнительного, индикативного, регрессионно-статистического анализов.

Особое место в процедурах государственного управления Астраханской области занимает система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). На данный момент в системе межведомственного электронного взаимодействия внедрено 69 федеральных и региональных сервисов, заменивших традиционные бумажные справки и запросы, что позволяет ускорить предоставление государственных и муниципальных услуг и повысить удобство их получения. К настоящему моменту через СМЭВ обеспечена передача 51 типа сведений, находящихся в распоряжении федеральных органов власти (ф-сведения), и 18 типов сведений, находящихся в ведении региональных и муниципальных органов власти (р-сведения). Возросло число участников СМЭВ, к которым помимо государственных органов и муниципалитетов, присоединяются организации, участвующие в оказании услуг. В 2014 году к числу таких организаций присоединились Ростелеком, АстраханьГазСервис. Это позволило сократить время оказания услуг в сфере земельно-имущественных отношений, а также сократить перечень документов, предоставляемых заявителями в целях получения данных услуг. В процессе подключения к СМЭВ – Центр мониторинга в образовании. Взаимодействие с этой организацией упростит процедуры оказания услуг в области образования: предоставление результатов ЕГЭ, запись в школы и т.д. К СМЭВ подключены порядка 200 органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, более 100 организаций участвующих в оказании услуг. В системе работает более 1800 операторов (на 30% больше аналогичного показателя 2013 года). За счет внедрения новых электронных сервисов и их популяризации увеличилась более чем в 3 раза интенсивность использования региональной системы межведомственного взаимодействия. Количество межведомственных запросов возросло с 1,5 млн. в 2013 году до 5 млн. в 2014 году. Это связано не только с появлением новых сервисов, но и повышением грамотности населения в части возможности оказания услуг с использованием электронного межведомственного взаимодействия. Согласно общероссийскому рейтингу Министерства связи и массовых коммуникаций по итогам 2014 года отмечен высокий уровень активности использования СМЭВ в Астраханской области – более 500 запросов на 1000 жителей ежемесячно. По данному показателю региона второй год сохраняет позиции в десятке лидеров среди субъектов России. (В 2013 году – 355 запросов на 1000 жителей ежемесячно). [3]

Таким образом, система межведомственного электронного взаимодействия активно развивается в Астраханской области, что значительно улучшает взаимодействие органов власти Астраханской области.

Особое внимание в системе открытого государственного управления Астраханской области уделяется системе «Универсальная электронная карта» (УЭК). Уполномоченная организация Астраханской области «Социальные гарантии» обеспечивают выпуск, выдачу и обслуживание универсальных электронных карт. Астраханская область стала первым регионом, начавшим выпуск универсальной электронной карты. На сегодняшний день гражданам Астраханской области выдано более 8 тыс. УЭК. В рейтинге готовности субъектов Российской Федерации к выдаче и использованию УЭК Астраханская область входит в десятку лидеров. Однако внедрение УЭК носит определенные риски, связанные с сохранностью данных, например, существует возможность считывания личных данных пользователей специальным сканером. [4] Систему необходимо усовершенствовать, повысить уровень безопасности личных данных гражданина, его материальных средств, также обеспечить необходимые условия, для комфортного использования системы.

Вовлечение и участие граждан в государственном и муниципальном управлении является по выстраиванию системы открытого регионального управления. В настоящее время в Астраханской области наиболее активно развиваются сервисы и приложения на базе современных коммуникационных средств, позволяющие гражданам сигнализировать о проблемах, предлагать решения, отслеживать их исполнение и устранение недостатков. Так с 2014 года в Астраханской области действует электронная платформа «Народный контроль» (http://control.astrobl.ru), которая основана на принципах краудсорсинга[1]. Данная информационная система позволяет жителям области направлять свои предложения о развитии Астраханской области, обратить внимание на существующие проблемы. Предложение может быть дополнено фотоматериалами, размером не более 5 Мб, также есть возможность обозначить его на карте. В сервисе можно голосовать за предложения, делать их популярными. Предложение может быть решено либо по нему должен быть вынесен мотивированный отказ. Предложения направляются в соответствующие муниципальные образования, органы исполнительной власти субъекта. За время работы в системе размещено 456 предложений (более 6000 голосов), из которых 263 получили решение, 45 находятся в работе и 54 предложения мотивированно отказано.

Совершенствование кадрового потенциала региональной гражданской службы является следующим необходимым условием развития открытого государственного управления в Астраханской области. Меры по совершенствованию кадрового потенциала государственной гражданской службы можно условно разделить на несколько блоков. Первый блок – это повышение качества приема на государственную гражданскую службу. Сюда входит увеличение прозрачности кадровых процессов, открытые конкурсы на замещение должностей, создание базы вакансий, включение в кадровые комиссии сторонних экспертов и представителей гражданского общества, меры по привлечению высококлассных специалистов, представителей бизнеса, экспертов, формирование открытых кадровых резервов на замещение различных должностей, и пр.

Стоит затронуть проблемы при реализации мероприятий в системе регионального управления по открытости гражданской службы. Государственная служба Астраханской области все еще остается достаточно закрытой бюрократической структурой для институтов гражданского общества. Кадровая политика в органах государственной и муниципальной власти является для общества «черным ящиком», а процесс принятия решений непрозрачен и скрыт внутри ведомств. Без транспарентности гражданской службы невозможно сформировать эффективные институты регионального управления будут, так как бюрократия без общественного контроля стремится действовать в своих интересах.

Поэтому первостепенной задачей в реализации принципов открытого управления является передача функции формирования корпуса чиновников от закрытого аппарата кадровых служб

[1] Краудсо́рсинг (англ. *crowdsourcing*, *crowd* – «толпа» и *sourcing* – «использование ресурсов») – передача некоторых производственных функций неопределённому кругу лиц, решение общественно значимых задач силами добровольцев, часто координирующих при этом свою деятельность с помощью информационных технологий.

органов исполнительной власти Астраханской области в руки профессиональной общественности. Необходимо развивать систему открытого кадрового отбора на вакантные должности государственной гражданской службы и в кадровый резерв Астраханской области. Важны открытые экспертные и публичные оценки кандидатов в кадровый резерв и на вакантные должности. Необходимо, чтобы именно общественность, как главный потребитель и заказчик государственных услуг и определяла квалификационные требования к кандидатам на должности государственной и муниципальной службы.

Еще одной ключевой проблемой функционирования системы государственной власти является закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по отношению к гражданскому обществу. Внедрение проекта «Электронные паспорта компетенций государственных и муниципальных служащих» позволит обеспечить функционирование механизмов адекватной и независимой оценки государственных служащих, активной конкурентной среды и откроет доступ населению к информации о компетенциях чиновников.

Проект «Система электронных паспортов компетенции государственных и муниципальных служащих» представляет собой электронный документ, в котором по каждой персоналии будут проводиться сведения: об уровне образования, пройденных курсах в рамках системы повышения квалификации, об имеющихся лицензиях и сертификатах, о наборе компетенций, о занимаемых ранее должностях с рекомендательной оценкой руководителей, о результатах участия в аттестационных и конкурсных мероприятиях, о соответствии квалификационным требованиям, о результатах публичной оценки государственных и муниципальных служащих.

Таким образом, Астраханская область активно внедряет механизмы открытого регионального управления. Развивается нормативная база, посвященная развитию институтов открытого регионального управления. При органах власти действуют информационные порталы с набором открытых данных, внедряется система государственных и муниципальных услуг и сеть многофункциональных центров. Реализуется принцип участия граждан в принятии решений с помощью краудсорсинговых технологий. Однако для развития имеющегося потенциала в сфере открытости необходимо повышение эффективности государственной гражданской службы, создание дееспособных институтов контроля над деятельностью бюрократии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Методические рекомендации по внедрению открытого государственного управления в субъектах РФ // Портал Открытый регион/муниципалитет URL: http://open.gov.ru/upload/iblock/00f/00fe0e47c2b1d068ad07318689bb13c4.pdf (дата обращения: 20.04.2015).
2. Материалы Отдела технологий и проектов электронного правительства департамента административной реформы и электронного правительства Министерства экономического развития Астраханской области.
3. Открытый бюджет // Сайт Министерства финансов Астраханской области URL: http://mf-ao.ru/index.php/openbudjmenu (дата обращения: 25.04.2015).
4. Сулимин А.Н. Риски вступления России в глобальное информационное сообщество // Вестник ПАГС. 2014. № 2. С. 24.
5. Постановление Правительства Астраханской области от 27 января 2010 г. № 23-П «О порядке формирования и ведения регионального реестра государственных услуг (функций) Астраханской области и регионального портала государственных услуг (функций) Астраханской области и об автоматизированном учете событий в ходе предоставления государственных услуг (функций)» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области». 2012. № 17.
6. Постановление Правительства Астраханской области от 02 июля 2009 года № 347-П «О комиссии по развитию информационно-коммуникационных технологий и информационной безопасности на территории Астраханской области» URL: http://docs.cntd.ru/document/906903705 (дата обращения: 20.04.2015).

7. Распоряжение Правительства Астраханской области от 22 мая 2010 г. № 204-Пр «О плане перехода на предоставление государственных (муниципальных) услуг в электронном виде». URL:http://base.consultant.ru (дата обращения: 20.04.2015).
8. Указ Президента Российской Федерации 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Российская газета. 2012. №5775. 9 мая.
9. Распоряжение Правительства Астраханской области от 10 апреля 2014 г. № 138-Пр «О размещении общедоступной информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных». URL: http://base.garant.ru/9146562/ (дата обращения: 20.04.2015).
10. Постановление от 03.09.2014 №352-П О государственной программе «Информационное общество Астраханской области» // Сборник Законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2014. № 44.